Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 279

Wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 juli 2015 en het nader rapport d.d. 11 september 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2015, no. 2015001059, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet en het Burgerlijk Wetboek, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet omvat wijzigingen van verschillende wetten van zowel technische als meer inhoudelijke aard. De wijzigingen betreffen voornamelijk reparaties en aanvullingen in verband met de inwerkingtreding van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet op 1 januari 2015.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het vervallen van de eis om bij het verzoek tot uithuisplaatsing een verleningsbesluit over te leggen dient, mede in het licht van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het domein van de jeugdhulp, dragend te worden gemotiveerd voorts dient de terugwerkende kracht die aan het voorstel kan worden verleend te worden geclausuleerd.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34279-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juni 2015, no. 2015001059, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2015, no. W13.15.0186/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden. Op deze opmerkingen ga ik in het navolgende in.

1. Schrappen van het verleningsbesluit bij een verzoek om uithuisplaatsing

Artikel 1:265b, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat wanneer de Raad voor de Kinderbescherming of het Openbaar Ministerie verzoekt om een machtiging tot uithuisplaatsing van een minderjarige, een verleningsbesluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) wordt overgelegd aan de kinderrechter. Een dergelijk besluit is in beginsel[2] *vereist nu, ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet, het college bevoegd is jeugdhulpvoorzieningen te treffen.*

Het voorstel schrapt voornoemde eis om bij het verzoek tot uithuisplaatsing een verleningsbesluit over te leggen. De toelichting stelt dat deze eis in de praktijk voor problemen zou zorgen en bureaucratisch, tijdrovend en onnodig zou zijn.[3]

De Afdeling merkt op dat met de decentralisatie van het jeugdstelsel onder meer is beoogd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het domein van de jeugdzorg bij gemeenten te leggen. Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele jeugdstelsel. Deze verantwoordelijkheid betreft zowel de bekostiging als de regie bij de verlening van jeugdhulp.[4] *In het licht van die regietaak van de gemeente ligt het niet voor de hand dat nu al de eis wordt geschrapt dat bij een verzoek van de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie om uithuisplaatsing een verleningsbesluit wordt overgelegd. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten soms te lang doen over het nemen van verleningsbesluiten hetgeen bij spoedmachtigingen kan knellen. Eveneens komt het voor dat gemeenten de bevoegdheid tot het nemen van verleningsbesluiten mandateren aan een gecertificeerde instelling, maar dat mandaat vervolgens niet wordt geaccepteerd door de rechter. Dergelijke problemen in de uitvoering die bij de invoering van een omvangrijke wet als de Jeugdwet niet altijd te vermijden zijn, hoeven er evenwel niet toe te leiden dat het essentiële uitgangspunt van gemeentelijke regie over jeugdhulp dat onder meer tot uitdrukking komt in het verleningsbesluit nu vervalt. De toelichting gaat niet in op de aard en de omvang van de gepercipieerde problemen bij verleningsbesluiten en maakt evenmin duidelijk hoe het schrappen van die eis zich verhoudt tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot jeugdhulp.*

De Afdeling adviseert het vervallen van de eis om bij het verzoek tot uithuisplaatsing een verleningsbesluit in de hierboven genoemde gevallen over te leggen dragend te motiveren. Bij gebreke van een dergelijke motivering dient de eis te worden gehandhaafd.

---

[2] Het derde lid van artikel 265b van Boek I van het Burgerlijk Wetboek formuleert namelijk een uitzondering op het tweede lid en bepaalt dat een verleningsbesluit achterwege kan blijven indien het belang van het kind dat vergt.

[3] Artikelsgewijze toelichting.

[4] Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, blz. 3.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

Wanneer om een machtiging tot opname van een jeugdige in een gesloten accommodatie wordt verzocht, wordt daarbij ingevolge de artikelen 6.1.9, eerste lid jo. 6.1.2, vijfde lid, van de Jeugdwet een afschrift gevoegd van het besluit dat een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig is. Dit besluit is een besluit van het college of de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent.[5] *Nu volgens de toelichting de eis om het verleningsbesluit van het college bij een verzoek om uithuisplaatsing over te leggen tot problemen leidt, roept dat de vraag op waarom het besluit van het college in de procedure voor een machtiging gesloten jeugdhulp wordt gehandhaafd.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

1. Schrappen van het verleningsbesluit bij een verzoek om uithuisplaatsing

Het ontwerp van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd ter advisering, bevatte een voorstel tot wijziging van artikel 265b, tweede lid, Boek 1 van het BW. Beoogd was de in die bepaling opgenomen verplichting voor het openbaar ministerie en de raad voor de kinderbescherming om bij het verzoek aan de rechter tot een machtiging uithuisplaatsing het besluit van het college van burgemeester en wethouders over te leggen, te schrappen. Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven dit voorstel in een breder kader te bezien en de verhouding met andere voorzieningen en de wijze waarop daar in de praktijk mee om wordt gegaan daarbij te betrekken, alvorens het in wetgeving op te nemen.

2. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiegrondslag in de Wmo 2015 en de Jeugdwet op grond waarvan het mogelijk wordt gemaakt om nadere regels te stellen over de arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht die de houder van een persoonsgebondenbudget (hierna: pgb) op grond van de Wmo 2015 of de Jeugdwet sluit met degene die een voorziening levert. Beoogd wordt dat in het kader van een pgb gesloten overeenkomsten eerst moeten worden goedgekeurd door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) alvorens zij worden geëffectueerd.[6] *De goedkeuring van de SVB is mede van belang voor de vraag of declaraties op grond van die overeenkomsten al dan niet worden betaald.*[7]

De Afdeling merkt op dat het aannemelijk is dat de voornoemde eis van goedkeuring voor budgethouders tot een verhoging van de administratieve lastendruk zal leiden. Uit de toelichting blijkt evenwel niets van een eventuele toename van administratieve lasten.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

---

[5] Artikel 6.1.2, vijfde lid, van de Jeugdwet.
[6] Toelichting, paragraaf 3.3.
[7] Toelichting, paragraaf 3.3.

2. Administratieve lasten

De Afdeling merkt op dat het aannemelijk is dat de eis van goedkeuring door de Sociale verzekeringsbank (SVB) voor budgethouders tot een verhoging van de administratieve lastendruk zal leiden en adviseert in de toelichting hierop in te gaan.
De SVB kan op grond van artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 en artikel 8 van de Jeugdwet nu al betalingen weigeren als die in strijd zijn met het recht dat van toepassing is op de geldende arbeidsovereenkomst. De wetswijziging beoogt om de SVB een zelfstandige bevoegdheid te geven om een overeenkomst af te keuren (de arbeidsrechtelijke toets). De SVB toets dus al op de overeenkomsten, echter de SVB heeft geen eigen weigeringbevoegdheid. Hiervoor zijn ze afhankelijk van gemeenten die hiervoor de expertise ontberen. Door de SVB een eigen beschikkingsbevoegdheid te geven kan al aan de voorkant worden voorkomen dat de SVB betalingen moet weigeren. De overeenkomsten zijn dan al conform het recht opgesteld. Dit stroomlijnt de uitvoering van het budgetbeheer voor de SVB en voorkomt bestuurlijke en administratieve lasten. De toelichting van het wetsvoorstel is op dit punt uitgebreid.

3. Inwerkingtreding

Artikel VI biedt een ongeclausuleerde mogelijkheid om aan artikelen of onderdelen van de wet terugwerkende kracht te verlenen. Uit het oogpunt van rechtszekerheid bestaat hiertegen bezwaar. Daarnaast verzet de aard van sommige voorgestelde wijzigingen – bijvoorbeeld het voorgestelde artikel V – zich tegen het verlenen van terugwerkende kracht. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat het de bedoeling is om bepaalde artikelen – die de wijzigingen met betrekking tot overbruggingszorg en de grondslag voor de subsidie voor orthocommunicatieve behandeling van autisme bevatten – terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2015. Gelet hierop adviseert de Afdeling de ongeclausuleerde mogelijkheden om terugwerkende kracht te verlenen te beperken tot de in de toelichting opgesomde gevallen en toe te lichten waarom terugwerkende kracht nodig is, alsmede dat de terugwerkende kracht geen belasting voor burgers oplevert.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het vorenstaande aan te passen.

3. Inwerkingtreding

De afdeling adviseert de ongeclausuleerde mogelijkheid om terugwerkende kracht te verlenen te beperken tot de in de toelichting opgesomde gevallen en toe te lichten waarom terugwerkende kracht nodig is alsmede dat de terugwerkende kracht geen belasting voor burgers oplevert. Het wetsvoorstel is overeenkomstig dit advies aangepast. In de inwerkingtredingsbepaling zijn de artikelen opgenomen waaraan voorgesteld wordt terugwerkende kracht te verlenen. Er wordt voorgesteld terugwerkende kracht te verlenen aan de artikelen betreffende de logeeropvang, de overbruggingszorg, de grondslag voor de subsidie voor orthocommunicatieve behandeling van autisme en het overgangsrecht voor pgb-houders die woonden in een kleinschalig wooninitiatief. Verder is in de toelichting opgenomen waarom deze onderdelen terugwerkende kracht behoeven.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal andere wijzigingen aan te brengen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het vereiste dat een aanbieder van logeeropvang toegelaten moet zijn tot de Wet toelating zorginstellingen vervalt. Tot slot zijn nog een aantal

technische wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn